Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1956 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-1956
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Fiche 1: Richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid

1. Algemene gegevens

a)Titel voorstel
- Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie
- Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten

b) Datum ontvangst Commissiedocument
2 maart 2015

c) Nr. Commissiedocument
- COM(2015) 99
- COM(2015) 98

d) Pre-lex
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1425992188577&uri=COM:2015:99:FIN
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1425992188577&uri=COM:2015:98:FIN

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject
De richtsnoeren voor economisch beleid worden inhoudelijk besproken in de ECOFIN-raad van 12 mei 2015. Deze richtsnoeren worden vervolgens formeel vastgesteld door de ECOFIN-Raad in juli. Het Europees parlement neemt naar verwachting een niet-bindende resolutie aan over de richtsnoeren voorafgaand aan de eerste bespreking in de ECOFIN-raad.
De richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid worden vastgesteld in de EPSCO-raad na raadpleging van het Europees parlement.
Voor beide voorstellen geldt dat er in de Raad een stemming op grond van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure plaatsvindt.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie
Het Ministerie van Economische Zaken is eerstverantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van de behandeling in Brussel van de richtsnoeren voor economisch beleid, samen met het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is eerstverantwoordelijk voor de richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid. Gezien de samenhang van beide documenten wordt onderling nauw samengewerkt.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft op 28 november 2014 met de Annual Growth Survey ambitieuze prioriteiten gepresenteerd voor het versterken van de economische groei en het creëren van een structureel hogere werkgelegenheid binnen de EU: gezonde overheidsfinanciën, structurele hervormingen en investeringen. De Europese Raad d.d. 19-20 maart 2015 heeft deze prioriteiten bekrachtigd. Om deze prioriteiten te verankeren in de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid is aanpassing van de richtsnoeren noodzakelijk.

De Commissie heeft voorstellen gedaan voor richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid. Tezamen vormen zij de geïntegreerde richtsnoeren. Deze richtsnoeren vormen het uitgangspunt van de

coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid van lidstaten, waaronder de Europa 2020 strategie voor economische groei en de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen.

De vorige geïntegreerde richtsnoeren zijn aangenomen in 2010 en vormen de basis voor de start van de Europa 2020 strategie. De richtsnoeren worden nu herzien op basis van de vernieuwde focus op investeringen, structurele hervormingen en verantwoordelijk begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de Annual Growth Survey voor 2015 en de consultatie over de Europa 2020-strategie. De geïntegreerde richtsnoeren moeten de verwezenlijking van slimme, duurzame en inclusieve groei en de doelstellingen van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid ondersteunen.

Er wordt voorgesteld om vier richtsnoeren voor economisch beleid vast te stellen (1 t/m 4) en vier richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid (5 t/m 8):

1. Bevorderen van investeringen
2. Stimuleren van groei door de implementatie van structurele hervormingen door de lidstaten
3. Wegnemen van de belangrijkste belemmeringen voor groei en werkgelegenheid op EU-niveau
4. Verbeteren van de duurzaamheid en groeivriendelijkheid van overheidsfinanciën
5. Stimuleren van de vraag naar arbeid
6. Stimuleren van het arbeidsaanbod en het kwalificatieniveau
7. Verbeteren van de werking van de arbeidsmarkten
8. Waarborgen van billijkheid, bestrijden van armoede en bevorderen van gelijke kansen

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein
De beoordeling van de richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid sluiten aan bij de kabinetsreactie op de Annual Growth Survey (Kamerstuk CXII, A) en de kabinetsreactie op de consultatie over de Europa 2020-strategie (Kamerstuk 21 501–20, nr. 912).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Het kabinet kan de richtsnoeren ten algemene ondersteunen. De acht richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid sluiten aan bij de doelen van de Europa 2020-strategie en de jaarlijkse groeiprioriteiten zoals gepresenteerd in de Annual Growth Survey. De richtsnoeren zijn daarmee in lijn met de grootste beleidsuitdagingen waar de EU momenteel voor staat. Het kabinet benadrukt -net als de Commissie- het belang om de richtsnoeren zo veel mogelijk in onderlinge samenhang te bezien aangezien deze sterk aan elkaar verwant zijn en elkaar versterken in de doelstelling van het aanjagen van groei en het creëren van werkgelegenheid in de EU. De kabinetsappreciatie ten aanzien van de specifieke richtsnoeren is hieronder beschreven.

Richtsnoer 1: Bevorderen van investeringen

Het eerste richtsnoer dat de Commissie voorstelt, betreft de bevordering van investeringen. Conform de mededeling over het Europees investeringsplan van 26 november 2014 stelt de Commissie voor dat de aanpak van het lage investeringsniveau in de EU moet bestaan uit drie onderdelen. Ten eerste moet er zo veel mogelijk (private) financiering gemobiliseerd worden, ten tweede moet deze financiering de reële economie bereiken en ten slotte moet het investeringsklimaat versterkt worden.

Zoals het kabinet reeds gesteld heeft in de kabinetsreactie op het Europees investeringsplan (Kamerstuk 21 501–07, nr. 1202), kan het deze uitgangspunten ondersteunen. Het verbeteren van het investeringsklimaat verdient hierbij speciale aandacht. Richtsnoeren 2 en 3 die structurele hervormingen op nationaal en Europees niveau beogen te bevorderen, sluiten hier nauw bij aan.

Richtsnoer 2: Stimuleren van groei door de implementatie van structurele hervormingen door de lidstaten

In het tweede voorgestelde richtsnoer stelt de Commissie voor dat de lidstaten hun commitment aan structurele hervormingen op nationaal niveau versterken. Dit betreft onder andere hervormingen van product- en arbeidsmarkten in de lidstaten, stroomlijning van regelgeving voor het bedrijfsleven, marktintegratie en het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling. Deze hervormingen dragen bij aan het groeivermogen en het investeringsklimaat van de lidstaten en aan het afbouwen van bestaande macro-economische onevenwichtigheden. Hieronder vallen ook de onevenwichtigheden die hebben geleid tot de economische en financiële crisis, zoals hoge niveaus van private schulden en een slecht concurrentievermogen in een aantal lidstaten. Ook pleit de Commissie ervoor dat bevordering van private investeringen in onderzoek en innovatie gepaard moeten gaan met hervormingen die de systemen voor onderzoek en innovatie moderniseren, publiek-private samenwerking versterken en randvoorwaarden voor bedrijven verbeteren om ze zo kennisintensiever te maken. Het kabinet onderschrijft de inhoud van dit voorgestelde richtsnoer. In veel lidstaten is er sprake van een onvoldoende efficiënte inrichting van de economische structuur, waardoor de hervormingsbehoefte in de EU groot blijft. Het is in het belang van alle lidstaten en de EU als geheel dat benodigde hervormingen zo spoedig mogelijk doorgevoerd worden. De landenspecifieke aanbevelingen die de Raad jaarlijks op voorstel van de Commissie aanneemt, vormen een concrete indicatie van benodigde hervormingen. Bevordering van de implementatie van deze aanbevelingen draagt bij aan het aanpakken van onevenwichtigheden en het bevorderen van economische groei. Het kabinet onderschrijft het belang van een slimme inzet van middelen ten behoeve van onderzoek en innovatie om zo nieuwe markten, processen en producten te ontwikkelen, evenals de oproep om hervormingen om de kwaliteit, efficiëntie en impact van onderzoek en innovatie te verhogen.

Richtsnoer 3: Wegnemen van de belangrijkste belemmeringen voor groei en werkgelegenheid op EU-niveau

In het derde voorgestelde richtsnoer stelt de Commissie voor dat lidstaten zich niet alleen committeren aan hervormingen op nationaal niveau, maar ook op EU-niveau. De verdere voltooiing van de Europese interne markt vormt hiervan een essentieel onderdeel. Daarnaast gaat dit richtsnoer in op het verbeteren van het ondernemersklimaat, een goed functionerende financiële sector die de reële economie ondersteunt, de oprichting van een energie-unie en betere coördinatie van nationaal toezicht voor het verzekeren van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Het kabinet onderschrijft het belang van dit richtsnoer. Het verbeteren van het investerings- en ondernemersklimaat is niet alleen een taak van de lidstaten op nationaal niveau, maar vereist ook betere afstemming op Europees niveau. Het Nederlands bedrijfsleven is in grote mate afhankelijk van het functioneren van de Europese interne markt, wat de doelstelling van dit richtsnoer essentieel maakt voor het bevorderen van het groeivermogen van onze economie. Het kabinet kan dit voorgestelde richtsnoer dan ook ondersteunen en benadrukt in het bijzonder het belang van de verdere voltooiing van de Europese interne markt.

Richtsnoer 4: Verbeteren van de duurzaamheid en groeivriendelijkheid van overheidsfinanciën

Het vierde voorgestelde richtsnoer betreft de overheidsfinanciën. De Commissie stelt dat stabiele overheidsfinanciën een kernvoorwaarde zijn voor economische groei en voor het vertrouwen van investeerders. Het kabinet onderschrijft dit en is van mening dat het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) het anker van vertrouwen vormt voor de stabiliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hierbij erkent het kabinet dat het toekomstbestendig maken van de overheidsfinanciën niet slechts inhoudt dat begrotingstekorten beperkt moeten worden. Nederland is van mening dat binnen het op orde brengen van de overheidsfinanciën publieke uitgaven aan onderzoek en innovatie die groei bevorderen zoveel mogelijk dienen te worden ontzien. Het kabinet onderkent dat het begrotingsbeleid een weerspiegeling moet zijn van de economische omstandigheden, maar benadrukt dat de Europese regels hier in voldoende mate ruimte voor bieden. Tevens is het kabinet van mening dat het SGP dient als anker van het begrotingsbeleid in de lidstaten. In die zin bevat het SGP ook minimumnormen die de beschikbare budgettaire ruimte bepalen om groei en investeringen te bevorderen. Of gebruik wordt gemaakt van deze ruimte is een verantwoordelijkheid van de lidstaten.
De Commissie merkt op dat een gemeenschappelijke geconsolideerde belastinggrondslag moet worden nagestreefd. Over het voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag (CCCTB) uit 2011 heeft de Tweede Kamer een negatief subsidiariteitsoordeel geveld. Daarnaast heeft de Tweede Kamer door het aannemen van de motie-Klaver/Koolmees de regering opgeroepen zich in Europees verband hard te maken voor een geharmoniseerde grondslag voor de heffing van winstbelasting bij bedrijven, met als uitgangspunt dat de winsten worden belast in het land waar de waarde wordt gecreëerd (Kamerstuk 25 087, nr. 96). Het kabinet steunt het principe dat winst wordt belast waar waarde wordt gecreëerd. Het huidige CCCTB-voorstel voldoet daar niet aan.

Richtsnoer 5: Stimuleren van de vraag naar arbeid

De Commissie beschrijft dat lidstaten het scheppen van werkgelegenheid dienen te vergemakkelijken. Hiertoe dient de belastingdruk te worden verschoven van arbeid naar andere bronnen van belasting die minder nadelig zijn voor werkgelegenheid en groei, waarbij tegelijkertijd de inkomsten voor een adequate sociale bescherming en groeibevorderende uitgaven gewaarborgd worden. Tevens moeten de lidstaten samen met de sociale partners adequate loonvormingmechanismen en minimumlonen bewerkstelligen. Het kabinet erkent dat het belangrijk is om, in lijn met het economisch herstel, werkgelegenheid te scheppen en kan dit richtsnoer dan ook in brede zin onderschrijven. Wel benadrukt het kabinet dat loonvorming primair de verantwoordelijkheid is van de sociale partners en dat zij daarbij gebruik (kunnen) maken van het bestaande institutionele kader van loonvorming.

Richtsnoer 6: Stimuleren van het arbeidsaanbod en het kwalificatieniveau

De Commissie geeft aan dat het nodig is om beter te kunnen anticiperen en inspelen op de snel veranderende behoeften van de dynamische arbeidsmarkten. Hiertoe dienen de productiviteit en de inzetbaarheid van werknemers te worden bevorderd door te zorgen voor voldoende relevante kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld door kwalitatief hoogwaardig volwassenenonderwijs aan te bieden alsmede stelsels voor duaal leren en de verbetering van beroepsopleidingen te overwegen. Ook dient de hoge (jeugd)werkloosheid te worden aangepakt, de langdurige

werkloosheid te worden voorkomen en belemmeringen voor arbeidsparticipatie te worden verminderd, met name voor kwetsbare groepen. Ook bepleit de Commissie dat er aandacht moet zijn voor gendergelijkheid en gelijke lonen. Het kabinet erkent dat het bevorderen van levenlang leren een prioriteit is met oog op een veranderende arbeidsmarkt. Nederland onderschrijft in algemene zin dit richtsnoer, maar acht de verwijzingen naar volwassenenonderwijs en het duale systeem te specifiek van aard. Nederland zal zich ervoor inzetten om de tekst op deze punten minder prescriptief te maken.

Richtsnoer 7: Verbeteren van de werking van de arbeidsmarkten

De Commissie beschrijft dat lidstaten de compartimentering van de arbeidsmarkt moeten verminderen en daarbij nationale parlementen, sociale partners en andere stakeholders middels de sociale dialoog dienen te betrekken. Wetgeving en instellingen voor arbeidsbescherming moeten zorgen voor een passend wervingsklimaat en voldoende bescherming bieden voor werknemers (ook met tijdelijke contracten), werkzoekenden en zelfstandigen. Kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid moet worden gewaarborgd op het gebied van sociaaleconomische zekerheid, mogelijkheden voor onderwijs en opleiding, arbeidsomstandigheden en het evenwicht tussen werk en privéleven. Volgens de Commissie dient de mobiliteit van werknemers te worden verzekerd, enerzijds door de overdraagbaarheid van pensioenrechten en de erkenning van beroepskwalificaties te verbeteren, anderzijds door maatregelen te nemen om misbruik van de geldende regels te voorkomen.
Het kabinet is van mening dat een goed werkende arbeidsmarkt van zeer groot belang is en benadrukt hierbij de rol van sociale partners. Op basis van het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 heeft het kabinet belangrijke hervormingen van de arbeidsmarkt doorgevoerd, die tegemoet komen aan wat van lidstaten gevraagd wordt in dit richtsnoer (Kamerstuk 33 400 XV, nr. 1). Bovendien zet Nederland zich in EU-verband actief in om fatsoenlijk werk te bevorderen en de schaduwkanten van het vrij verkeer van werknemers, zoals misbruik, schijnconstructies en een neerwaartse spiraal op arbeidsvoorwaarden te voorkomen.

Richtsnoer 8: Waarborgen van billijkheid, bestrijden van armoede en bevorderen van gelijke kansen

De Commissie geeft aan dat lidstaten hun sociale beschermingsstelsels dienen te moderniseren om te voorzien in een doeltreffende, efficiënte en passende bescherming gedurende alle levensstadia, billijkheid te waarborgen en ongelijkheden aan te pakken. Tevens moeten pensioenstelsels worden hervormd om de duurzaamheid en geschiktheid te verzekeren, onder meer door de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen. Daarnaast moet de toegankelijkheid, efficiëntie, doeltreffendheid en financiële houdbaarheid van de gezondheidszorg en langdurige zorg worden verbeterd.
Het kabinet erkent het belang van adequate sociale zekerheid en het tegengaan van armoede en sociale exclusie. Het kabinet is van mening dat werk de beste weg uit armoede is. Mensen moeten gestimuleerd worden om mee te doen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Nederland zal zich ervoor inzetten om het belang van activerend sociaal beleid ter bevordering van sociale inclusie explicieter in de tekst naar voren te laten komen. Het kabinet ondersteunt het belang van hervormingen van het pensioenstelsel. In lijn met de tekst van het richtsnoer heeft het kabinet maatregelen genomen om de AOW-leeftijd te verhogen en te koppelen aan de levensverwachting.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
De discussie in de verschillende Raadsformaties zal in de komende maanden plaatsvinden. De verwachting is dat lidstaten de nieuwe richtsnoeren over het algemeen verwelkomen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid
In artikel 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (EU-Werkingsverdrag) is bepaald dat de lidstaten hun economisch en werkgelegenheidsbeleid coördineren. Op grond van artikelen 121 en 148 van het EU-Werkingsverdrag stelt de Raad, op voorstel of aanbeveling van de Commissie, richtsnoeren vast op het gebied van economisch beleid en werkgelegenheid. Daarbij wordt erop gewezen dat de richtsnoeren inzake werkgelegenheid verenigbaar moeten zijn met de (globale) richtsnoeren voor het economisch beleid.

b) Subsidiariteit
De grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. Zoals beschreven in het verdrag beschouwen de lidstaten hun economisch beleid en het beleid gericht op werkgelegenheid als een zaak van gedeeld belang. Het is dan ook van belang dat er op Europees niveau een gecoördineerde aanpak van toepassing is op deze twee beleidsterreinen. Dit wordt geïllustreerd door de ontwikkelingen tijdens de schuldencrisis, waarbij zichtbaar werd dat het economisch en budgettair beleid van een lidstaat directe gevolgen kan hebben voor een andere lidstaat en de EU als geheel. Zo hebben lidstaten die in financiële en economische problemen zijn geraakt een beroep moeten doen op de andere eurozone-lidstaten voor steun.

De wijze waarop lidstaten invulling geven aan de richtsnoeren en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien blijft echter een nationale competentie. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën en/of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties. In dat geval zal dit via de buitensporigtekortprocedure lopen of via de buitensporige macro-economische onevenwichtighedenprocedure

c) Proportionaliteit
De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is grotendeels positief. De richtsnoeren kunnen richtinggevend zijn voor het nationale economische en werkgelegenheidsbeleid van lidstaten en kunnen leiden tot (niet-bindende) landenspecifieke aanbevelingen. Hierbij is het wel van belang dat de richtsnoeren niet te prescriptief of gedetailleerd zijn. Zo acht het kabinet de verwijzingen naar volwassenenonderwijs en het duale systeem onder richtsnoer 6 te specifiek van aard. Lidstaten moeten de ruimte behouden om de richtsnoeren en eventuele aanbevelingen nationaal op maatregelniveau vorm te geven. Nederland zal er voor waken dat de tekst van de richtsnoeren niet gedetailleerder van aard wordt.

d) Financiële gevolgen
Er zijn geen financiële consequenties voor de EU- en nationale begroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht
De richtsnoeren vervangen eerder vastgestelde richtsnoeren. Er vloeien geen nieuwe verplichtingen voort uit deze nieuwe richtsnoeren. De

richtsnoeren hebben op zichzelf geen effect op regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.

Wel kunnen de richtsnoeren leiden tot landenspecifieke aanbevelingen aan lidstaten, die na implementatie een positief effect kunnen hebben op concurrentiekracht. Door overeenstemming over de richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid kunnen lidstaten aangespoord worden tot het implementeren van structurele hervormingen die hun economieën versterken en daarmee een positief effect hebben voor de soliditeit en het groeivermogen van de EU-economie als geheel.